



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Rapport technique 30

Financement optimal des régimes de pensions de sécurité sociale et leur conception

Avis concurrents sur la conception de la sécurité sociale et son incidence sur le financement

Robert L. Brown

Professeur

Département des statistiques et de la science actuarielle

Université de Waterloo

Président

Comité de sécurité sociale de l'Association actuarielle internationale (AAI)

Canada

Financement optimal des régimes de pensions de sécurité sociale et leur conception

Avis concurrents sur la conception de la sécurité sociale et son incidence sur le financement

Robert L. Brown

Professeur

Département des statistiques et de la science actuarielle

Université de Waterloo

Président

Comité de sécurité sociale de l'Association actuarielle internationale (AAI)

Canada

Séminaire technique pour les actuaires et statisticiens de la sécurité sociale, Limassol, Chypre, 30-31 octobre 2008

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde. Nombre des efforts déployés par l'AISS pour promouvoir les bonnes pratiques sont mis en oeuvre par ses dix Commissions techniques, gérées avec l'aide du Secrétariat général par les organisations membres qui les composent.

Ce document est disponible à l'adresse suivante: <http://www.issa.int/ressources>. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'éditeur.

Résumé

Cet article examine une série d'éléments déterminés en matière de conception et de financement des systèmes de sécurité sociale. Pour chaque critère, l'article énumère et examine les avantages et les inconvénients des options possibles.

Les éléments retenus sont les suivants:

- *Capitalisation contre financement par répartition*
- *Volontaire contre obligatoire*
- *Comptes individuels contre mutualisation des risques*
- *Source de fonds publique contre source privée*
- *Mécanismes d'équilibrage automatiques (MEA)*

L'auteur espère sincèrement que cette discussion contribuera à nourrir encore davantage le débat sur les questions tournant autour de ce choix de critères importants, dans l'optique d'une amélioration des systèmes de sécurité sociale pour tous.

Mots clés

Conception et financement de la sécurité sociale, Capitalisation, Financement par répartition, Comptes individuel, Mécanismes d'équilibrage automatiques

Introduction

Cet article examine une série de critères qui sont des éléments de décision dans la conception et le financement des systèmes de sécurité sociale. Pour chaque critère, les avantages des options possibles sont exposés et discutés brièvement. De cette manière, cet article essaie de conduire le lecteur vers une série d'éléments choisis, qui aboutiront à une conception et un financement optimaux de tout système de sécurité sociale.

Cet article vise à susciter la controverse dans l'espoir de stimuler une large discussion de ces importants points de débat.

Je dois faire remarquer que les nouveaux systèmes nominaux à CD en Suède, Italie et Pologne peuvent être considérés comme équivalents aux régimes à PD basés sur la moyenne des années de carrière, avec des ajustements annuels basés sur la croissance économique. En conséquence, si je fais des remarques péjoratives sur la sécurité sociale basée sur des CD, je n'y inclus pas nécessairement la Suède, l'Italie et la Pologne.

Financement: capitalisation contre financement par répartition

En tout premier lieu, on devrait éviter d'entrer dans un débat sur le financement de la sécurité sociale si le programme désigne la séance sous un titre qui utilise le mot "capitalisation". Cela

Robert L. Brown

biaise immédiatement la question. Les systèmes de sécurité sociale n'ont pas besoin d'être capitalisés. Ils ont seulement besoin d'être financés de façon viable, ce qui est quelque chose de tout à fait différent.

Des systèmes de sécurité sociale capitalisés s'avéreront préférables lorsque les taux de rendement des investissements dépassent le taux de croissance de l'assiette des cotisations du système de sécurité sociale. Et, bien sûr, vice-versa.

Le taux de croissance de l'assiette des cotisations d'un système de sécurité sociale est lui-même une fonction de plusieurs variables. Un facteur primordial est le taux de croissance de la main-d'œuvre. Celui-ci résultera lui-même de la croissance de la population (à travers l'augmentation de la fécondité ou l'accroissement de l'immigration) ou pourra résulter de taux d'activité plus élevés. Ainsi, l'assiette des cotisations s'élèvera en cas de hausse du salaire réel, qui découle généralement des gains de productivité.

Par ailleurs, comme cela a été souvent signalé, un système de sécurité sociale capitalisé n'est pas intrinsèquement plus sûr ni n'est pas plus prévisible (c'est-à-dire, moins volatile) qu'un régime par répartition.

Les systèmes de sécurité sociale sont effectivement des moyens de répartir des biens et services entre les travailleurs et les retraités. Si un système de sécurité sociale par répartition a un taux de cotisation de 10 pour cent, alors le travailleur a effectivement accepté de reporter toute sa production le lundi matin sur les retraités du pays pour la consommation.

Si le régime est capitalisé, alors le transfert est plus complexe, mais équivalent. Le travailleur prend 10 pour cent du salaire (correspondant à la valeur de 10 pour cent du produit) et cherche à acheter des actifs. Ces actifs seront disponibles pour les retraités (qui les ont accumulés tout au long de leur vie professionnelle). A la vente le retraité obtiendra de l'argent contre ses actifs et utilisera alors cet argent pour acheter des biens et services. Le résultat final est équivalent à un régime par répartition.

Bien sûr, il y a des questions secondaires concernant le financement. Est-ce que la méthode de financement génère un taux plus rapide de croissance économique? Un régime capitalisé contribue-t-il à créer un bon système bancaire ou un bon marché des valeurs? Ce sont des questions intéressantes mais les réponses semblent largement diverger (c'est-à-dire qu'il n'y a pas de consensus).

Volontaire contre obligatoire

La plupart des systèmes de sécurité sociale semblent à première vue être obligatoires. Toutefois, il peut y avoir de nombreux moyens de remettre en cause cette caractéristique.

Par exemple, certains systèmes n'imposent pas de cotisations aux travailleurs jusqu'à ce que leurs gains atteignent un niveau déterminé. Cela peut encourager les travailleurs (et leurs

employeurs) à se déplacer vers l'économie au comptant. Ce mouvement sera encore renforcé si le système accorde une prestation minimum garantie ou des prestations importantes en contrepartie de très courtes périodes d'affiliation.

D'autres systèmes permettent des périodes de "désaffiliation" du fait du service militaire, de l'invalidité, de l'éducation d'un enfant, etc., sans baisse proportionnée des prestations finales. Là encore, ces caractéristiques créeront seulement des incitations à une action négative chez les travailleurs.

Selon moi, cela résulte du fait que je considère qu'un système obligatoire est meilleur car il annule l'anti-sélection.

Dans un article récent, James et coll. (2008) signalent les avantages liés au fait de n'avoir pas à se préoccuper de l'anti-sélection. Selon leurs calculs, un système de sécurité sociale obligatoire et public accordant les mêmes prestations que le Régime de pensions du Canada coûterait entre 8 et 9,5 pour cent des gains ouvrant droit à pension (tels que définis par le Régime de pensions du Canada). L'écart de 8 à 9,5 pour cent est fonction de la stratégie d'équilibre entre l'actif et le passif. Des prestations similaires dans le cadre d'un système de pensions volontaire et privé nécessiteraient des cotisations de 11 à 12,5 pour cent. Les taux des dépenses privées dépassent le taux obligatoire/public du fait des dépenses administratives privées élevées et des coûts de la sélection adverse (et ceux-ci ont une incidence à peu près égale, c'est-à-dire 50/50). Il doit aussi y avoir une marge de profit dans un système privé.

Une sélection adverse se produit car les retraités potentiels en savent plus sur leur santé que la compagnie d'assurance. Si la compagnie d'assurance fixe le montant de l'annuité en utilisant la longévité moyenne de la population, alors les personnes ayant une espérance de vie plus faible que la moyenne n'opteront pas complètement pour le système d'annuité, ce qui biaisera la longévité moyenne en le tirant vers le haut. En définitive, cette spirale signifie que la compagnie d'assurance devra fixer le montant de l'annuité à partir d'hypothèses d'espérance de vie très élevées, ne permettant qu'aux vies les plus privilégiées d'obtenir une réelle valeur marchande pour leur achat.

Comptes individuels contre mutualisation des risques

L'objectif principal d'un système de sécurité sociale pour la sécurité du revenu de retraite est de minimiser la probabilité qu'un retraité vive dans la pauvreté. A cet égard, la conception du système de sécurité sociale doit être telle qu'elle atténue le plus possible les risques pour atteindre l'objectif de la sécurité du revenu.

Pour la sécurité du revenu de retraite, ces risques sont notamment: les risques des placements et des dépenses de placement, le risque des taux d'intérêt, le risque d'inflation et le risque lié à la longévité.

Pour chacune des quatre catégories, les systèmes mutualisés obtiennent des résultats prévus meilleurs que ceux des comptes individuels; certains par l'application effective de la loi des grands nombres, d'autres grâce aux économies d'échelle.

Dans un système de sécurité sociale mutualisé, tous les affiliés (et cela peut représenter l'ensemble de la population active) partagent ces risques. Dans un système de comptes individuels, l'individu assume unilatéralement tous ces risques.

Par ailleurs, une grande caisse mutualisée peut engager un très bon gestionnaire d'investissement à un faible coût par unité. Ces grandes caisses peuvent aussi participer à des placements privés inaccessibles à la plupart des fonds d'investissement.

Ces facteurs ont vraiment leur importance. Dans un article récent, Ambachtscheer (2008) donne l'exemple suivant. Votre salaire passe de CAD 35 000¹ à CAD 65 000 au cours d'une carrière de 40 ans. Vous voulez remplacer 60 pour cent de votre salaire final (CAD 39 000) lors de la retraite. Vous obtiendrez CAD 25 000 de la sécurité sociale (montant comparable au Canada et aux Etats-Unis); ainsi, vous aurez besoin de CAD 14 000 indexés par an.

En supposant que vous gagnez $i = 4$ pour cent de rendement réel pendant 20 ans et 3 pour cent de rendement réel ensuite, vous devez verser une cotisation de 6 pour cent de votre salaire tout au long de votre vie pour aboutir à cet objectif. Si vous avez un régime bien géré (tel qu'on peut l'attendre d'une grande caisse mutualisée) qui peut gagner un supplément de 1 pour cent par an, alors le taux de 6 pour cent de cotisation est réduit à 4,5 pour cent. A l'inverse, si vous êtes confrontés à des tarifs de frais de gestion de 2 pour cent (c'est-à-dire, vos taux de rendement réels sont de 2 et de 1 pour cent), alors le taux de cotisation risque de monter à 10 pour cent.

Par ailleurs, si l'inflation s'élève à 2 pour cent par an, vous n'avez obtenu absolument aucun gain de pouvoir d'achat.

Nous savons que si les individus se chargent de gérer leurs propres comptes d'accumulation de capital, ils le font de manière conservatrice et perçoivent de faibles taux de rendement. Ils sont aussi confrontés à des taux de frais de gestion qui peuvent entraîner une réduction de leur taux net de rendement allant jusqu'à 3 pour cent.

Enfin, à la retraite, le travailleur doit gérer sa propre retraite ou acheter une annuité individuelle. Nous avons déjà signalé les coûts élevés de l'achat de votre annuité de retraite au secteur privé en raison des coûts administratifs plus élevés et du facteur de l'anti-sélection. Peut-être le seul scénario qui pourrait être pire serait de gérer votre propre compte et le risque lié à votre propre longévité.

¹ CAD = dollar canadien.

En définitive, dans un pays où l'obtention d'une sécurité du revenu de retraite résulte d'une combinaison de régimes publics et privés, un système de sécurité sociale de comptes individuels intégralement capitalisés ne fournit absolument aucune diversification globale étant donné qu'on peut s'attendre à ce que la majeure partie des prestations privées soient des prestations basées sur des cotisations définies, et intégralement capitalisées.

En résumé, il semble que rien ne permette de recommander les comptes individuels comme type de système souhaitable pour la sécurité sociale.

Public contre privé

Dans quelle mesure la fourniture d'un système de sécurité du revenu de retraite doit-elle relever des pouvoirs publics et quelle part doit être laissée à l'initiative privée/individuelle?

La réponse à ces questions variera certainement selon la culture locale. On peut douter que les pays scandinaves auront jamais les faibles taux de remplacement de sécurité sociale habituels aux Etats-Unis, par exemple (ou vice-versa).

Par ailleurs, le débat sur ce qui est public et ce qui est privé est souvent obscur. Si l'épargne de retraite privée bénéficie d'incitations fiscales mesurables (comme dans la plupart des pays), alors n'est-ce pas équivalent à une participation publique? Et beaucoup de ces incitations fiscales ont un impact régressif. Cet aspect est souvent négligé dans les débats habituels sur ces questions.

Une caractéristique de conception dont tous les actuaires devraient convenir est que ce mélange de public et de privé devrait aussi conduire à une diversité des conceptions des régimes et des méthodes de financement. Il y a des époques où les régimes à prestations définies apparaissent comme supérieurs. Il y a des époques où les régimes à cotisations définies ont le vent en poupe. Il y a des époques où la capitalisation est avantageuse et d'autres où le financement par répartition est clairement préférable. Ainsi convient-il de préférer un mélange des conceptions du fait des avantages de la diversification.

L'ensemble de l'épargne privée individuelle (et les comptes individuels dans la sécurité sociale) sont, par définition, intégralement capitalisés et reposent sur des cotisations définies.

Les régimes de pension de retraite privés financés par les employeurs peuvent être basés sur des PD ou des CD, mais doivent être intégralement capitalisés à tout moment car le promoteur de ces régimes peut disparaître économiquement à tout moment.

Dans de nombreux pays, notamment aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, les régimes de pensions financés par les employeurs sont passés de façon marquée, au cours des vingt dernières années, des PD aux CD. De ce fait, dans ces pays, *tous* les régimes de pensions privés relèvent de la catégorie des régimes intégralement capitalisés, basés sur des CD.

Ainsi, au moins, personne ne s'aviserait de vouloir coiffer ce dispositif par un système de sécurité sociale à CD, intégralement capitalisé. Cela irait à l'encontre de toute la logique économique des avantages de la diversité. Par conséquent, un système de sécurité sociale partiellement capitalisé ou par répartition, basé sur des PD, semble à cet égard préférable.

Mécanismes d'équilibrage automatiques

Beaucoup de systèmes de sécurité sociale dans le monde (Canada, Brésil, Suède, Allemagne et Japon, par exemple) ont introduit des mécanismes d'équilibrage automatiques dans leurs systèmes. Ceux-ci visent à faire revenir un régime à la viabilité lorsque des forces externes créent un équilibre non durable des cotisations et des prestations.

Il paraît souhaitable que ces MEA puissent réagir à ces déséquilibres en partageant la charge aussi également que possible entre les travailleurs et les retraités. Un seul des systèmes cités ci-dessus le fait aujourd'hui (Canada), et on peut voir que même dans des circonstances "normales", le MEA canadien touche plus durement les retraités que les travailleurs.

Cela ne semble pas être un résultat désirable car les retraités n'ont normalement aucun moyen de faire face à une diminution des prestations et à une réduction du niveau de vie.

Conclusion

Cet article a examiné une série d'éléments choisis pour la conception et le financement des systèmes de sécurité sociale. Pour chaque critère, l'article a énuméré les avantages et les inconvénients des options possibles. L'auteur espère sincèrement que cette discussion contribuera à nourrir encore davantage le débat sur les questions tournant autour de ce choix de critères importants, dans l'optique d'une amélioration des systèmes de sécurité sociale pour tous.

Bibliographie

- Ambachtsheer, K. 2008. *Le régime supplémentaire de retraite du Canada (RSRC): vers un régime de retraite adéquat et abordable pour tous les Canadiens* (Commentary, no 265). Toronto, Institut C.D. Howe. http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_265french.pdf (consulté le 21.05.2009).
- James, S.; et al. 2008. *The fair value of the Canada Pension Plan: The role of risk and cost structure* (2^e version). Toronto, Office d'investissement du Régime de pensions du Canada.